

解放思想 转变观念

建立社会主义市场经济法律体系^{*}

李 铁 映^{**}

近两年来,中央先后三次举办社会主义法制建设讲座,请法律专家介绍有关建立社会主义市场经济的法律制度等专题。每次办讲座,江泽民同志都作了重要讲话。1994年12月9日,在第一次讲座中江泽民同志指出:“我们正在建立社会主义市场经济体制,必须学会运用法律来规范和引导市场经济的运行,充分发挥市场机制对经济发展的积极作用,把市场运行纳入规范和法制的轨道,保证社会主义市场经济体制健康发展。”1995年1月20日,在第二次讲座中江泽民同志强调指出:“党既要领导宪法和法律的制定,又要自觉地在宪法和法律的范围内活动。严格依法办事、依法管理国家,对实现全党和全国人民意志的统一,对维护法律的尊严和中央的权威关系十分重大。”今年2月8日,在第三次讲座中江泽民同志又指出:“加强社会主义法制建设,坚持依法治国,一个重要任务是要不断提高广大干部、群众的法律意识和法制观念。”这充分表现出中央对于加强法制工作的高度重视。

党的十一届三中全会以来,我国的社会主义法制建设取得了巨大成就。党的十四大提出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。十四届三中全会《决定》勾画出社会主义市场经济体制的基本框架。在这个总体框架中,明确提出在“本世纪末初步建立适应社会主义市场经济的法律体系”的任务。党的十四届五中全会通过的“九五”和2010年建议,明确要求加快经济立法,建立和完善适应社会主义市场经济体制的法律体系。也可以说,建立新体制,就要有新规则、新规矩。也就要建立市场经济法律体系。

第八届全国人大四次会议通过的《纲要》提出“依法治国,建设社会主义法制国家”的历史性任务。这标志着我国的法制建设进入了一个新的时期。《纲要》的第七部分是深化经济体制改革。其中强调:“坚持改革开放和法制建设的统一,做到改革决策、发展决策与立法决策相结合,并把经济立法放在重要位置,用法律引导、推进和保障社会主义市场经济的健康发展。”李鹏同志在八届人大四次会议上的政府工作报告中指出:“加强法制建设,依法治国,建设社会主

* 本文是作者1996年11月20日在中央党校的讲话,发表时本刊作了适当删节。

** 国务委员兼国家体改委主任。

义法制国家,是实现国家长治久安的重要保证。”乔石同志在八届人大四次会议上的讲话指出:“依法治国,建设社会主义法制国家,这是指导今后我国现代化建设的一条十分重要的方针。”最近召开的十四届六中全会通过的《关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》指出,建立和完善社会主义市场经济体制,必须紧密结合改革和发展的实践,健全社会主义法制。应该说,随着形势的发展,加快建立适应新经济体制的法律体系,已作为一项历史性任务摆到我们面前。市场经济是法制经济,也必须是法制经济。法制经济就是把各种经济活动纳入法制轨道的经济。社会主义市场经济体制的建立和完善过程,就是社会主义市场经济法制的建立和完善过程。

一、建立社会主义市场经济法律体系的指导思想

建立社会主义市场经济法律体系是建设具有中国特色的社会主义伟大实践的一部分。我们要坚持以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指导,要坚持以宪法为根本依据。在建设社会主义市场经济法律体系的具体实践中,要始终注意把握以下几条指导思想。

(一) 坚持马克思主义法学的基本理论

在马克思主义产生之前,一般把法说成是“神的意志”、“主权者的意志”等等。马克思、恩格斯对法的本质的贡献在于他们首次指出,法是统治阶级意志的表现和反映,是被奉为法律的阶级意志。这一意志的内容是由统治阶级的物质生活条件来决定的。

市场经济作为发展社会生产力的一种方式 and 途径,本没有姓“资”姓“社”的问题,正如小平同志所说:“社会主义的市场经济方法上基本和资本主义相似。”方法是没有阶级性的。但是市场经济的法律体系一旦与不同的社会基本制度相结合,就必然反映出为什么人创造财富、为什么制度服务的问题,就有一个与国情、社会制度结合的问题。市场经济法律体系在体现国家意志时,不可能“超越国情”、“超越时代”、“超越阶级”。经济基础决定上层建筑,也决定作为上层建筑一部分的法。一定的法的内容和性质是由一定的经济基础决定的,其变更和发展取决于经济基础的变更和发展。我国社会主义的本质是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除贫富两极分化,最终达到共同富裕。这也就是我国市场经济法律体系的本质。

(二) 坚持邓小平同志的法制思想

1978年,邓小平同志提出“有法可依,有法必依,执法必严、违法必究”的法制建设方针。1980年,邓小平同志重申“公民在法律和制度面前人人平等,党员在党章和党纪面前人人平等。人人有依法规定的平等权利和义务。”邓小平同志要求,在社会主义现代化建设中,要一手抓建设,一手抓法制,“两手都要硬”。

为了避免类似“文革”那样的错误,邓小平同志指出,必须“从制度方面解决问题”;“制度是决定因素”。邓小平同志还多次指出要高度重视执法队伍的建设和加强法制教育。

依法治国是小平同志建设有中国特色的社会主义理论的主要组成部分。建立社会主义市场经济法律体系,必须坚持小平同志的法制思想。

(三) 坚持正确的指导原则

建立新的法律体系,应当从“三个有利于”出发,坚持以下指导原则。

——坚持解放和发展生产力的原则。生产力是社会发展的最根本的决定性因素。社会主

义革命是为了解放生产力,发展生产力。社会主义制度建立后,为巩固和发展社会主义,必须进一步解放生产力、发展生产力。邓小平同志指出,我们的生产力发展水平很低,远远不能满足人民和国家的需要,这就是我们目前时期的主要矛盾,解决这个主要矛盾就是我们的中心任务。解放和发展生产力是我们的立法宗旨。我国的法律要保护生产力,要为社会生产力的发展服务。法律要适应生产力发展水平;法律要促进合理配置生产要素。劳动者是最伟大的生产力,科学技术是第一生产力,法律要促进劳动者在生产经营活动中充分发挥积极性和创造性,提高劳动者的科学技术素质,保证他们的一切合法权益。

——坚持以公有制为主体、多种经济成分共同发展的原则。小平同志说:“在改革中,我们始终坚持两条根本原则,一是以社会主义公有制经济为主体,一是共同富裕。”毫不动摇地坚持公有制和按劳分配,维护公有制和按劳分配的主体地位,是体现社会主义本质的前提。在改革中,公有制的实现形式和以公有制为主体的所有制结构,归根到底只能根据生产力解放和发展的实际要求,根据逐步实现共同富裕的实际进程来确定。保护公有制经济,就是保护了国家和人民的根本利益。如何保护和发展公有制呢?江泽民总书记指出:“一是在社会总资产中要保持国家所有和集体所有的资产占优势,二是国有经济在关系国民经济命脉的重要部门和关键领域占支配地位,三是国有经济对整个经济发展起主导作用,四是公有制经济特别是国有企业要适应社会主义市场经济发展的要求,不断发展和壮大自己。”在立法中坚持贯彻“公有财产神圣不可侵犯”的原则。保护公有制,必须以不断发展壮大公有制为前提。只有不断发展、壮大,才能坚持其主体地位。我们的改革不是动摇公有制的主体地位,而是要探索公有制在市场经济条件下的有效实现形式。新的法律、法规要为这个目的服务。在积极促进国有经济和集体经济发展的同时,允许和鼓励个人、私营、外资等非公有制经济的发展,并正确引导、加强监督、依法管理,使它们成为社会主义经济的必要补充,以促进以公有制经济为主的多种经济共同发展。

——坚持勤劳致富和共同富裕的原则。劳动人民共同富裕是社会主义本质的要求,也是社会主义法律正义性的体现。新的市场经济法律体系要围绕使人民共同富裕的目标来构建,但共同富裕又不同于平均主义、大锅饭。新的法律应当保障和促进一部分人、一部分地区先富起来,不允许任何人和单位去侵犯勤劳致富人的合法财产;同时还应从整个社会调控的角度,鼓励和保护先富带后富的行为,通过法律、经济手段避免两极分化,逐步实现共同富裕。用法律手段推进共同富裕,这也是社会主义市场经济法律制度的一大原则。

——坚持与市场经济规律相适应的原则。法律要反映市场经济规律,如价值规律、供求规律、资源配置规律、竞争规律等。根据建立社会主义市场经济体制的要求建立相应的法律体系。

二、市场经济法律体系的基本框架

社会主义市场经济必然是法制经济。新的经济体制的确立,要以新的法律体系的建立为标志。

(一) 关于框架的设想

建立社会主义市场经济法律体系是一项宏伟的法制建设系统工程。国家体改委从1993年起就着手进行这方面的研究工作,先后召开了法学专家座谈会和国际研讨会,提出市场经济法律体系框架的设想。法学界和有关部门,也进行了大量的研究,从不同的角度提出了建议。

例如,有的建议按照一般的法律部门来构筑框架。这种设想的具体分类也有一些区别。比

如有的认为应当由宪法、民商法、经济法、行政法、社会法、刑法和诉讼法组成。有的则认为,劳动法和民法应合在一起,另外加上环境法和军事法。有的则认为,框架就是民商法、经济法、行政法和社会法等四个法律部门。

有的建议按照市场经济体制的要求来构筑框架。大体上可分为六类:一是规范市场主体的法律;二是规范市场行为的法律;三是维护市场秩序的法律;四是加强宏观调控的法律;五是建立社会保障的法律;六是促进对外开放的法律。

有的建议按照经济立法的具体任务来构筑框架。大体上分为十类:企业法、工业产权法、经济合同法、产业发展法、产品经营监督管理法、财政金融法、税法、环境和自然资源保护法、劳动法、经济行政法。

此外,还有一些设想,如按宏观经济和微观经济的要求来立法;按所有制的划分来立法;按经济部门和行业来立法。

(二) 关于框架

根据多方面的研究和多年来实践的总结,八届全国人大第四次会议通过的《纲要》确定了我国社会主义市场经济法律体系框架。这一基本框架主要由六大板块构成。其中包括:规范各种市场主体的法律,规范市场行为的法律,维护市场秩序的法律,改善和加强宏观调控的法律,建立和健全社会保障制度的法律,促进对外开放的法律等。这主要是从工作的角度,从加快建立社会主义市场经济体制的要求而提出来的。

——关于规范市场主体的法律。市场经济的主体主要是在市场上从事经济活动的自然人和法人。如各类公司企业和一切有公民权的社会成员。规范市场主体的法律,主要是确认市场主体的资格,也可以说是市场准入法。市场主体不分所有制,法律地位一律平等。企业的财产责任形式和组织形式是法律分类的主要标准,依法组建的企业,成为市场主体。规范企业的设立、变更和终止的法律,例如有公司法、独资企业法、合伙企业法、股份合作企业法、经纪人法、商业银行法、破产法等。对进入市场的自然人和社会组织,也必须制定相应的法律加以调整。(例如,市场主体中的经纪人已经成为我国商品流通领域中的一个重要角色。经纪业的范围涉及贸易、劳务、科技、信息、教育、文化、艺术、体育、证券、保险、期货、房地产等社会和经济生活的各个领域。由于缺少关于经纪人的全国性法律,经纪人的权利、义务、责任以及对其监督管理缺少明确、统一的规范,正当经纪行为和权益得不到法律保护,经纪人欺行霸市、欺骗性介绍、滥收报酬、随意违约等损害客户利益,扰乱社会经济秩序的行为也很难追究其法律责任。八届人大常委会已将经纪人法列为本届内审议的法律草案。)

——关于规范市场行为的法律。规范各类主体在市场中的行为,必须遵循自愿、公平、等价、有偿和诚实、信用的原则,必须遵循价值规律,体现等价交换、平等竞争精神。对财产的占有、使用、处分和收益,必须依法进行。在行使权利的同时,还要履行相应的义务,承担相应的法律责任。例如,物权、债权和知识产权方面的法律法规,以及票据法、证券法、期货交易法、房地产交易法、保险法等法律。(例如,欠帐还钱,是市场经济中的一条基本规则,但是现在许多企业却欠帐不还。债权人有的有债不敢讨,有债懒得讨,有债讨不起。由于多种原因,当前经济生活中,债权债务关系倒置换位现象较为普遍。这不仅反映出有些企业市场行为不规范,而且反映出债权人的合法权益得不到法律保障。)

——关于规范市场秩序的法律。要保证市场有效地配置资源,建立统一的市场,保证正当竞争,维护消费者和社会的公共利益。这就要求制定反垄断法、反不正当竞争法、消费者权益保

护法、广告法、商品质量检验法、市场管理法等法律。(例如,市场经济中的投机倒把、坑蒙诈骗、假冒伪劣、权钱交易、地区封锁、行业垄断、行贿受贿等,只有通过法律手段,建立公正的市场法律秩序,才能预防和消除。)

——关于规范宏观调控的法律。要保持经济总量的基本平衡,避免严重的通货膨胀,促进经济结构的优化,保障国民经济的持续、快速、健康发展。这不仅要求政府转变职能,而且要求增强宏观调控能力。不是取消政府在发展经济方面的作用和职能,而是改变推动经济、发展经济、干预经济的方法。要将以计划、行政为主的方法,转变为以经济、法律为主,辅之以必要的行政手段,对宏观经济进行管理和调控。通过方法的改变、职能的转变,达到加强宏观经济调控的能力。政府要依法行政,依法进行宏观经济管理,依法改进对国有资产管理,建立使计划、金融和财政之间相互配合和制约,能够综合协调宏观经济政策和依法运用经济杠杆的机制。因此,必须制定计划法、物价法、预算法、中国人民银行法、税法等法律。通过法律手段,可以保证宏观调控的客观性、科学性和稳定性,克服市场经济的自发性和盲目性的弱点。

——关于规范劳动和社会保障的法律。要健全社会保障体系,尊重劳动者的价值,保护劳动者的权益。必须制定劳动法、社会救济法、社会保障法、住房公积金条例等法律法规。(例如,1994年国务院发布了《关于深化城镇住房制度改革的决定》,把住房公积金制度作为构筑城镇住房新体制的基础。今年8月,国务院办公厅转发了《关于加强住房公积金管理的意见》,明确了住房公积金的性质和管理原则。目前,全国35个大中城市,202个地级以上城市都已建立住房公积金制度。中央国家机关今年10月建立了住房公积金制度。截止去年底,全国住房公积金累积额已达到200亿元。如何管好和用好这笔资金,是一项关系大家切身利益的工作。为规范各地住房公积金的管理,急需一部全国性的法律法规。)

——关于规范对外开放、涉外经济的法律。按照国际经济运行的规则,建立起统一规范的涉外经济交流合作体制。这就需要制定对外贸易法、关税法、海关法、外商投资法、反倾销法等法律。(例如,欧盟国家是我国引进先进技术的主要来源之一,但是欧盟仍视中国为“非市场经济国家”,对中国执行歧视性贸易政策。迄今为止,欧盟对我反倾销立案数量已达65起,涉及五矿、化工、轻工、机械、粮油、纺织等诸多行业,直接影响了我对该地区几十亿美元的出口。欧盟对中国产品实行反倾销制裁的依据是他们的反倾销法。中国市场近些年来也面临有的外国产品的倾销冲击,但是因为我们还没有一部反倾销法,因而不能依法保护我们的民族工业。)

同时,还要制定和完善振兴基础产业和支柱产业、保护环境资源、保护知识产权等方面的法律。

上述有关方面的法律构成我国市场经济法律体系基本框架。这些法律的制定,标志着社会主义市场经济法律体系的基本建立。随着经济的发展,这个体系也将继续完善和成熟。也可以这样说,我国市场经济法律体系的完善之日,就是我国社会主义市场经济新体制建成之时。

(三) 建立法律体系的步骤

建立和完善我国市场经济法律体系是一个跨世纪的巨大系统工程,是法律的革命和创新。因此,要充分认识这项重要任务的长期性、复杂性和艰巨性。也可以说,改革的任务能否胜利完成,其重要标志就是成熟的法律体系是否建立,立法是有法可依的前提。实施这一工程,重要的是改革决策、发展决策与立法决策紧密结合。要根据改革开放的主要任务和部署,注意经济体制改革的渐进性和阶段性,综合配套,重点突破,区别缓急,有计划,分阶段地进行。

根据中央的“建议”和人大批准国务院的“纲要”,经济立法可分两个阶段进行:

第一阶段(1996—2000):要在初步建立市场经济体制的同时,初步建立与之相适应的法律体系框架。今后五年,初步建立新经济体制的基本标志是:国民经济从旧体制向新体制转换的过渡状况基本结束;国有企业、社会保障和要素市场等方面的改革取得实质性突破;旧体制长期积累的历史遗留问题得到初步解决。与之相适应,改革在推进方式上,要完成由政策突破向立法推进的转变。用法律手段促进经济体制和增长方式“两个转变”的实现。在两个转变的实现进程中,初步建立社会主义市场经济法律体系的框架。

第二阶段(2001—2010):要建成比较完善的社会主义市场经济体制,即市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的运行机制已经形成,经济生活的法制化程度达到较高的水平,各方面的体制趋于规范和定型,即法律体系的更加完善和成熟。在各类法律法规完备的基础上,通过法律编纂和法律汇编,消除法律体系自身的矛盾,使之成为和谐统一的整体。最终实现依法治国,在全社会真正做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,使中国成为社会主义的法制国家。

三、需要深入研究的几个问题

(一) 关于法的阶级性

法是统治阶级意志的体现。列宁指出:“法律又是什么呢?法律就是取得胜利、掌握国家政权的阶级的意志的表现。”奴隶社会的法是奴隶主阶级意志的体现;封建社会的法是封建地主阶级意志的体现;资本主义社会的法律体现了资产阶级的意志;社会主义社会的法律则是工人阶级领导下的广大人民的意志的体现。法律是有阶级性的。我国宪法第一章第一条规定:“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。”宪法的这一规定,明确了我国的性质,体现了我国无产阶级和广大人民的意志。它具有鲜明的阶级性。依据宪法制定的法律、法规,同样具有鲜明的阶级性。

法律具有阶级性,同时还具有科学性。法律作为一种阶级意志,也不是随心所欲的。决定法律的最本质的东西是生产力,是一定的经济基础。所谓科学性,一是要反映社会发展的客观规律,二是要严格按立法程序立法。法律要受社会发展规律的制约,不符合客观规律的法律,或迟或早要让位于符合客观规律的法律。因此,统治阶级制定的法律不仅要反映自己的意志,而且要反映一定时期内的社会发展客观规律,包括经济规律。法律的科学性主要依据于统治阶级对客观规律的认识程度。统治阶级是否代表先进生产力,是否走出了狭隘与偏见,又决定了统治阶级对客观规律的认识程度。无产阶级作为社会主义国家的主人,能够正确认识社会规律,应制定出完备的、科学的法律体系。可以说,具有科学性的法,是直接、准确地反映生产力要求的上层建筑,是能够有力推动生产力发展的上层建筑。我国的宪法和法律是党领导人民通过法定程序制定的,使党和人民的主张变为国家的意志,变为全社会的准则,代表了人民的根本利益。依法治国、建立法制国家是加强党的领导的重要保证。立法,也必须在党的领导下,坚持邓小平同志有中国特色社会主义理论,坚持党的基本路线;坚持实事求是,从我国的实际出发;坚持实践检验真理的标准,按照“三个有利于”的原则大胆探索。由此制定的法律,是历史上崭新的法律。社会主义市场经济法律体系就是这种崭新法律。

(二) 关于改革过程的立法

改革就要改变现行体制和秩序,确立新体制和新秩序。改革与立法,相辅相成,改革成果通过立法巩固,立法推动改革健康发展。我国有个特点,过去适应计划经济体制的法律体系并没有完全形成,管理国家主要是靠行政行为。建立市场经济体制,需要制定大批新的法律。现在的问题是如何使改革与立法紧密结合。改革不是违法,是废法、修法和立法。根据市场经济的发展需要,不适应的法要及时废除和修改完善,没有的法要及时立,做到立法和改革紧密配合协调运行。从中外历史的经验看,要保证新的经济体制和运行机制在法律规范下正常运行,就应及时把实践证明是正确的改革经验和做法用法律的形式肯定下来,把市场经济中带规律性的东西,尽可能先立法,避免出现立法滞后于改革需要,造成损失和混乱。(例如,到今年10月底,我国证券市场共发行各类有价证券10932亿元。上市公司达467家,上市总股本1024亿股,市价总值10084亿元。但是证券法还未出台,依法规范证券市场是一项非常紧迫的任务。)对一时尚不具备条件的或尚在试验阶段的事情,可先制定政策或暂行条例,待条件成熟,再上升为国家法律。例如住房、养老、医疗制度等。改革为立法提供内容和条件;立法将为改革方案的实施提供法律保障。

当前,改革进入到新旧体制转轨的关键时期。两种体制的并存,造成经济生活中存在一些漏洞,加上法制尚不健全,出现了一些违法犯罪和腐败现象,如权钱交易、贪污受贿、走私诈骗和黄赌毒黑等。容忍这些现象长期存在会给改革事业带来极大的风险。应该看到,双轨并存是改革中难以避免的一个过程,但绝不能久拖不决。否则,就可能使腐败现象积重难返,法不治众,败坏风气,使大好形势毁于一旦。小平同志指出:“不惩治腐败,特别是党内的高层的腐败现象,确实有失败的危险。”要根本解决这些问题,要靠法制,要加快改革,尽量缩短两种体制并存的过渡状态;要靠法制要加快立法,确立市场竞争规则,规范人们行为准则,惩治违法犯罪现象,依法保护新体制和经济运行机制。

(三) 关于制度创新

我国正在建立的新经济体制,是在社会主义制度下,以公有制为主体的市场经济体制,这与建立在私有制基础上的市场经济不同,是一种制度创新。是人类历史上尚没有的新的经济体制。它更能解放生产力,更能促进生产力发展,更有活力,更有效率,也更公正。从高度集中的计划经济体制转变到市场经济体制,相应的市场制度、有关市场经济的法律都是从无到有。在立法上没有现成的模式,不能照抄照搬,必须根据我国国情和市场经济的需要,进行创新。

——如市场主体。我国实行以公有经济为主体,就有一个如何以法律的形式确立和规范公有制经济(国有经济、集体经济)的市场主体的问题,这是不同于西方市场经济的一个特征。我国把国营企业改为国有、国家投资的企业,引入乡镇企业、股份合作制企业的制度,其目的就是确立和规范公有制的主体。

——如财产权制度。在法律上,财产权是所有制的法律用语,我国的宪法明确规定,社会主义的公共财产神圣不可侵犯。国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。在法律上确立和规范国家所有权、集体所有的产权制度这又是一个重要特征。我们引入了法人财产权的概念,其目的就是解决国家所有权和企业拥有独立经营的法人财产权的关系问题。

——如行为制度。在市场经济中,利益在法律上表现为权利,权利的取得和行使都要通过行为。行为主要是投资行为和交易行为。行为的核心是交易规则。在市场经济中进行投资和交易,要有行为规范和比赛规则,要建立一系列制度。在我国劳动者是社会的主人,由于主体不

同,其行为方面依据的法律与西方也有不同,这是又一个特征。如合同、契约等方面对劳动者的地位、利益的保护问题,最终消除剥削,实现共同富裕的问题等,都要探索和研究。

——如宏观经济制度。建立宏观经济体制,实行宏观调控,是中央政府的职责,是国家的权力。强调宏观经济是我国的一个特点,是经济法的重要任务。我国既强调集中统一的市场,又强调中央和地方两个积极性,既强调经济平衡,又强调结构优化,既强调宏观调控,又强调微观搞活。

(四) 关于借鉴国际经验

社会主义市场经济既要体现市场经济的一些共性特征,又要反映中国的国情特点。世界上的市场经济已有两三百年的历史,积累了大量的经验。因此,建立新的法律体系要正确处理好立足国情与借鉴吸收的关系。国际上成熟的市场经济体制及其法律制度,有许多是人类文明的共同成果。其中凡是反映生产力发展一般规律的,凡是符合国际通行惯例的,凡是符合中国国情的,都值得我们认真研究和借鉴。

所谓符合中国实际,应从三个方面来认识:其一,我国是社会主义国家,处于社会主义初级阶段,走的是一条有中国特色的社会主义道路。其二,我国的改革开放、社会主义现代化建设和建立社会主义市场经济体制的伟大实践,是当前中国的最大的实际,我国的市场经济法律体系的建立必须符合这个实际。其三,我们中华民族有着自己的民族特性、历史文化和几千年的法制传统,我们在构建法律体系时,不要数典忘祖,而是要扬长避短,古为今用,继承和发扬中华民族的优良传统。(例如,今年 10 月 29 日,八届人大第二十二次常委会通过了乡镇企业法。乡镇企业是我国农村经济的重要支柱和国民经济的重要组成部分。乡镇企业法是具有中国特色的法律。)

所谓符合国际惯例,就是要遵守市场经济的共同规律,对各国现代法律中已有的、反映市场经济共同规律的法律概念、法律原则和法律制度以及立法经验、法学理论的新成果都可以大胆借鉴。对适合我国国情的有关法律条文,也可以研究、借鉴。(例如专利法、海商法等法律,在起草过程中,都借鉴了国外一些立法经验。)随着深化改革和扩大开放,我们将越来越多地参予国际竞争,尽可能扩大世界市场的占有份额,我国经济的国际化程度将愈来愈高。因此,我国的市场经济法律体系也必须符合国际规则的要求。

在借鉴外国法制经验方面,必须坚持结合中国国情,以我为主,博采众长,区分轻重缓急,大胆借鉴。但是,借鉴不是照抄照搬。一切照抄、照搬,都将归于失败。这个历史经验必须汲取。

(五) 关于法制统一

江泽民同志在十四届五中全会《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》的讲话中指出:“全国经济是一个有机的整体,中央必须制定和实施全国性的法律、方针、政策,才能保证总量平衡和结构优化,维护全国市场的统一,促进国民经济有序运行和协调发展。”经济发展要求形成全国统一的大市场。对外封锁、市场割裂、地方保护主义是封建经济的特征,不是市场经济的特征。发展大市场,是经济发展的必然要求。闭关锁国、闭省锁市只能落后,毫无出路。一个国家的市场必须统一。市场的统一性和秩序性要求法制统一。而法制统一,又是市场统一有序的保障。

国家的立法包括全国人大制定的基本法律、全国人大常委会制定的法律、国务院行政法规和地方性法规。从法律效力上看,宪法具有最高的法律效力,所有法律、行政法规、地方性法规不得与宪法相抵触,否则无效。行政法规不得与法律相违背,地方性法规不得与宪法、法律和行

政法规相抵触。我国社会主义立法体制和法律效力结构是有利于市场法制统一的。统一首先是立法制度的统一,其次是法律法规的解释权的统一,最后是司法权和行政执法的统一。

在实践中,我们要处理好法制统一和地方、部门立法的关系。涉及国家根本的政治制度、经济制度、司法制度,以及关系全国统一市场经济活动准则,体现宏观经济调控权的财税制度、金融制度、外贸制度等,原则上应当由中央立法;制定法律的条件暂不成熟的,可以先由国务院制定条例,实践一段,总结经验,及时上升为法律;地方可以在法定权限内,在同宪法、法律和行政法规不抵触的前提下,制定地方性法规。如果国家制定法律、行政法规的条件暂不成熟的,地方可以根据中央统一部署,进行试点,先制定地方性法规。

应该看到,地方立法是我国社会主义立法体制中的一部分。但我国是单一制国家,不是联邦制国家。必须避免和克服地方保护主义对统一市场的分割和垄断,更不能以改革开放为名,自立法规,自行其是。(如全国人大常委会关于惩治生产销售伪劣商品犯罪的决定规定,生产销售伪劣商品所得超过2万元的,应追究刑事责任。但很多地方却以罚代刑,个别的甚至明文规定,违法所得10万元以上方可立案。)还必须看到,由于目前各种法律草案绝大多数是由政府部门提出的,在现实中出现了部门利益权力化、权力法律化的倾向,即一些单位从部门利益、地方利益出发,通过制定法律法规强化或者扩大自己的行政权力。这势必破坏市场的统一和经济的运行,必须予以纠正。制定法律一定要从全局出发,从维护国家和人民的根本利益出发,自觉维护全国市场统一,打破各种封锁分割状态,消除各种壁垒和障碍。在国家宏观调控下,保证物畅其流,竞争自由。

(六) 关于民商法和经济法

民商法中的民法调整平等主体之间的财产关系和人身关系,商法调整平等主体之间的商事关系或商事行为。民商法所调整的社会关系都是市场经济中的重要经济关系。所有的法人、自然人在市场经济中都要依民商法行事。民商法是市场经济中最重要的法律之一。传统法学主张以民商法为市场经济法律体系的核心,可见它的重要地位。

经济法的产生晚于民商法。它是在宏观经济理论建立以后,在西方逐渐发展起来的。经济法调整的对象是国家对经济实行宏观调控和管理所涉及到的经济关系,它具有国家干预、引导和规范市场经济的作用,如计划法、预算法、中央银行法、反不正当竞争法、反垄断法等。在市场经济中,国家对经济的干预,主要是依法运用经济手段进行调控。法律是这种行为的保障,体现了国家的意志。经济法是保持经济稳定,结构优化,可持续发展的职能的法律依据,是我国的一个重要特点。

民商法和经济法的不同调整对象,一定程度上反映了私法与公法在市场经济法律体系中的不同作用。虽然没有哪个国家明文规定公法和私法,但在法学上认为这种分法是法律秩序的基础,有利于法律制度的建立。私法主要是规范、调整法人和自然人行为的。公法是规范和调整至少有一方为国家或国家授予公权者的行为的。国家作为公权的代表者,依法实施经济法,调控和管理经济。国家作为所有者进行投资、交易,经营企业,则要政企分开,建立国有企业法人制度,依民商法与其它的经济成份处于平等地位。当今世界,纯粹的私法和公法都在发展演进,已经出现了经济法与民商法结合并举的趋势。我国的新法律体系,既要充分保障市场主体之间的自由而公平的竞争,又要确保国家对市场的宏观调控。因此,新的法律体系要兼容私法和公法,使民商法与经济法共同发展和完善。

(七) 关于严格执法

我国市场经济法律体系在立法中构建,在执法和监督中得到实施和维护,在实践中不断发展和完善。因此,必须一手抓立法,一手抓执法。法律只有在执法中才能起到引导、推动、保护的作用,才能建立起权威,并在执法和监督实践中发现法律的不足,及时修改和补充,使经济法律日臻完备。目前,轻视法的作用,法制观念不强,有法不依,执法不严,还是较普遍的现象,对社会有极大的危害。(例如,劳动法规定,劳动者每日工作不超过 8 小时,在保障劳动者健康条件下延长工作时间的,每月不得超过 36 小时,并依法支付不低于工资 50% 的报酬。但一些外商投资企业、乡镇企业、私营企业超时加班相当普遍。某省一些外商投资企业和私营企业职工平均每月加班 70—80 小时,最长的达 130 多小时。又如,统计法规定,各地方、各部门、各单位的领导人对统计机构和统计人员依法提供的统计资料,不得修改。但有些领导人以权定数,授意或强令统计机构和统计人员弄虚作假,甚至形成“官升数据、数据升官”。西北某省一个县的领导人为了突出政绩虚报人均收入,又为了得到国家扶贫款而瞒报人均收入,未受任何处分,而统计局长则因此被撤职。)

应该看到,成熟的市场经济,必须有完备的法律体系。这就如同现代城市必须有严格的交通规则是一个道理。法律一经制定,就必须认真贯彻执行,做到有法必依、执法必严、违法必究,使法律具有极大的权威。必须坚决反对以言代法、以权压法,更不允许执法犯法、徇私枉法。法律的权威性,是一个国家公共权力能否正常运行,实行法治的重要标志,是法制化社会的标志。我们党的各级组织和广大党员,各级政府机构和政府公务人员,特别是领导干部,都要自觉遵守和维护宪法与法律,严格依法办事,为社会做出表率。同时要加强执法的检查监督,确保各项法律法规的贯彻落实。完备的法制,要求立法机制、执法机制、监督机制的建立和有效运作。三者缺一不可。

(八) 关于法律的修改完善

法律的权威性,要求法律具有稳定性。法律结构和法律内容,未经法定程序,不能随意变更或修改。然而,随着生产力的发展,当政治的、经济的、社会的关系产生了变化,就会引起法律的修改。法律修改是保持法律稳定的一种调节机制,是对法律的完善,是法律发展和完善的重要形式。但是法只能修改,绝对不能违背。而修改,必须经过法定程序,由立法机关进行。一切其它方式的修改不仅无效,还是违法的。

在建立新体制过程中,客观要求将改革开放的政策定型化和条文化,对不应市场经济新体制的法律进行修改。1993 年修改宪法,确立“市场经济”的法律地位,就例证。1986 年六届人大第十八次常委会通过的企业破产法,对于市场经济条件下建立优胜劣汰机制是一个推动。但这个法仅适用于国有企业,对破产企业的历史包袱和人员安置等问题,也缺乏具体的办法。因此人大财经委正在起草一部新破产法。

应该看到,法的完善是改革与发展的内在要求,法律在不断修改中逐步完善。修改法律是法制建设的重要内容,并具有立法性质,因此,必须按照立法程序进行修改。在立法机关没有修改以前,任何人和单位都不能以法律不适应新形势和新情况为由拒不执行法律。法只能由立法机关依法定程序修改,这是法的权威性和普遍约束力的根本要求。否则,法律的稳定性和严格性就会受到破坏,社会会混乱,市场会无序,腐败会蔓延。

总之,改革时期是生产关系和经济关系都在激烈变化的时期。我们既要不断制定新的法律规范,又要不断对现行的法律法规进行修改完善。不能幻想新的法律是完美无缺、长期不变的,也不能借口有些法律法规带有过渡性就长期搁置,或者借口其阶段性而不执行。世界上从来就

没有千年不变的法律。应该看到生产力是发展的,客观形势是变化的,修改法律也应该是立法上的经常工作。

(九) 关于试点与规范

在改革中,我们较多地运用“试点——规范——再试点——再规范”的办法,不断出台新的法律、法规和规章,来规范改革,推广经验,确立新的体制。例如,在企业改革方面,1979年5月25日,国务院有关部门在北京、天津、上海三市的8个企业进行企业管理改革的试点。同年7月13日,国务院颁发了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》。1988年颁布了企业法。1984年我们进行股份制试点,1992年国家体改委发布了有限责任公司和股份公司的规范意见,尤其是1994年7月1日实施的公司法,为国务院确定的100家企业进行现代企业制度试点提供了法律依据。

大量事实证明,试点就是实践探索,规范就是法制化。试点为规范积累了经验,规范把试点改革经验上升为法律法规,为在更大范围内推广开辟了道路。法律具有一定的超前性。有些反映交易和市场竞争一般规则的法律,以及一些国际上比较成熟的经济规则,可以结合中国实际大胆借鉴,在实践中不断完善。这样可以大大加快立法的进程,促进新的生产关系的建立和巩固,进而解放生产力。

(十) 关于党和国家的历史责任

加强社会主义法制建设,依法治国,是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分,是实现国家长治久安的重要保证,也是我们党和政府管理国家和社会事务的重要方针。

根据宪法,我国各族人民将在中国共产党的领导下,发展社会主义民主,健全社会主义法制。江泽民同志在1991年3月对参加“两会”党员负责同志会议的讲话指出:“党领导人民制定宪法和法律,党还要领导人民遵守和执行宪法和法律,这是我国法制建设的重要政治原则。各个部门、各个单位都应严肃执法、守法,各级党组织和党员要带头学法、守法。”今年12月,中央还要举办第四次法制讲座。

各级政府及政府各部门也肩负着依法治国的重要责任。依法行政是依法治国的重要环节。“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”这十六字方针阐述了依法治国的四项任务,其中三项半都要政府来完成。特别是政企分开,依法行政,加强司法监督,及时修订法和立法等,都要政府的大力推动和率先垂范。

加强社会主义法制建设,坚持依法治国,一个很重要的任务是要不断提高广大干部、群众的法律意识和法制观念。广大公民自觉守法、依法维护国家利益、社会利益和自身利益,是依法治国的重要基础。广大干部和群众法律水平的高低,直接影响着依法治国的进程。

今年5月15日,八届人大第十九次常委会通过了《关于继续开展法制宣传教育的决议》。决议提出,从1996年到2000年实施在公民中开展法制宣传教育的第三个五年规划。与此同时,中共中央、国务院发出了《关于在公民中开展法制宣传教育的第三个五年计划》的通知。党的十四届六中全会通过的决议又进一步指出,要在全体人民中进行遵守宪法和法律的教育,普及法律常识,增强民主法制观念。

我们各级党政领导干部,要认真贯彻落实党中央、全国人大、国务院关于“三五”普法规划和六中全会的要求,努力学习法律知识,带头学好法律知识。这既是各级领导干部做好工作,提高领导能力和管理水平的需要,也是带领广大人民群众学法、用法和自觉遵守法律的需要。从

一些地方的经验来看,领导干部学法可以采取以下一些形式:一是举办法制讲座,每年组织领导干部集中听几次法制课;二是在各级党校、干校增设法律知识课,将法律知识作为党校、干校的必修课程;三是规定本系统的领导干部在一定时期要学习的法律、法规,在自学的基础上,请专家辅导并讨论。掌握必要的法律知识,特别是熟悉和正确运用同本职工作相关的法律知识,应成为各级领导干部的必备素质。学习法律知识,提高广大干部特别是领导干部的法律素质,是讲政治的体现,是建设高素质干部队伍的必要条件。